Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 529

Intrekking van de Zondagswet en wijziging van de Gemeentewet in verband met de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag (Intrekkingswet Zondagswet)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 november 2016

Inhoudsopgave

Algemeen

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Ik dank de leden voor hun vragen en opmerkingen. Daarbij heb ik met genoegen kennisgenomen van het feit dat het de leden van de VVD-fractie verheugt dat de regering met dit wetsvoorstel gevolg heeft gegeven aan de motie van de leden Schouw en Taverne van 19 december 2012, waarin de regering wordt verzocht een wetsvoorstel in te dienen om de Zondagswet in te trekken

kst-34529-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

(verder: motie-Schouw/Taverne).[1] Dit geldt evenzeer voor het feit dat deze leden met de regering van oordeel zijn dat het – zoals ook in de motie-Schouw/Taverne tot uitdrukking wordt gebracht – beter aan gemeenten kan worden overgelaten om in overeenstemming met de plaatselijke behoeften afwegingen te maken over de wijze waarop binnen gemeenten de zondagsrust het beste gewaarborgd kan worden. Ook doet het mij deugd dat de leden van de PvdA-fractie zich kunnen vinden in de wijze waarop de intrekking van de Zondagwet in het voorliggend wetsvoorstel wordt vormgegeven.

Zoals hiervoor is gesteld, strekt het wetsvoorstel tot uitvoering van de motie-Schouw/Taverne, waarin wordt overwogen «dat het niet nodig is, de zondagsrust wettelijk te regelen, maar dat het aan gemeenten is om in hun algemene plaatselijke verordeningen al dan niet bepalingen inzake de zondagsrust op te nemen». Om deze reden gaat het wetsvoorstel – behoudens de bestaande uitzondering inzake sportbeoefening en ontspanning van artikel 7 Zondagswet – ervan uit dat het na intrekking aan gemeenten zal zijn om op basis van de hen grondwettelijk toekomende autonome bevoegdheden al dan niet regelend en besturend op te treden ter bescherming van de zondagsrust. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) heeft de regering vertrouwen in het vermogen van gemeentebesturen, zoals dat ook ten grondslag ligt aan de motie-Schouw/Taverne.

Op de specifieke vragen en opmerkingen in het verslag zal ik hierna ingaan, waarbij ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aanhoud. Uit praktisch oogpunt wijk ik op een aantal plaatsen van die volgorde af om vragen van vergelijkbare strekking in samenhang te kunnen beantwoorden.

In antwoord op de inbreng van de leden van de fracties van het CDA, de ChristenUnie en de SGP in de inleiding van het verslag merk ik op dat de Zondagswet ziet op het wegnemen van uitwendige beletselen die aan de viering van de zondag in de weg kunnen staan, en op de verzekering van de openbare rust op die dagen; door de regering kortheidshalve aangeduid als «zondagsrust». Met dit wetsvoorstel laat de regering het regelen van de zondagsrust over aan gemeentebesturen. De regering acht een collectief rustmoment wel degelijk van belang, ook omdat dit, zoals de leden van de SGP-fractie aangeven, ten goede komt aan mensen persoonlijk en aan de samenleving als geheel. De regering is echter van mening dat het, gelet op het uitgangspunt «decentraal, tenzij», de voorkeur verdient bescherming van de zondagsrust aan gemeenten over te laten. Een andere redengeving van het wetsvoorstel zou zich overigens slecht verdragen met de overwegingen in de motie-Schouw/Taverne, zo merk ik op in reactie op de opmerkingen van de leden van de D66-fractie. Mede om die reden heeft de regering evenmin overwogen, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie, om te bezien in hoeverre een modernisering van onderdelen van de Zondagswet op zijn plaats is.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel en relatie tot het initiatiefwetsvoorstel

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel van het lid Koşer Kaya tot intrekking van de Zondagswet.[2] Zoals in de inleiding is opgemerkt, strekt het voorstel van de regering ertoe het aan gemeenten over te laten om ten aanzien van de zondagsrust regelend en besturend

---

[1] Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 23.
[2] Kamerstukken 34 464.

op te treden. Gemeentebesturen zijn bij uitstek in staat om te beoordelen welke regels ter bescherming van de zondagsrust in de lokale omstandigheden aangewezen zijn. Dit is in overeenstemming met het decentralisatiebeginsel dat aan ons bestuurlijk bestel ten grondslag ligt en sluit aan bij de overweging in de motie-Schouw/Taverne dat het aan gemeenten is om in hun algemene plaatselijke verordeningen al dan niet bepalingen inzake de zondagsrust op te nemen.

Het initiatiefvoorstel heeft zowel wat betreft de motivering als de juridische uitwerking een andere strekking, die zich niet laat verenigen met de genoemde overweging in de motie-Schouw/Taverne. Dat de voorstellen berusten op onverenigbare uitgangspunten moge blijken uit het feit dat de initiatiefneemster na kennisneming van het regeringsvoorstel bij de consultatie aanleiding zag om met haar initiatiefvoorstel te komen, omdat zij zich niet kon vinden in de motivering van het regeringsvoorstel. De initiatiefneemster meent vanuit haar opvattingen over de scheiding van kerk en staat dat regulering van de zondagsrust niet tot de taken van de overheid behoort en daarom niet aan gemeenten kan worden overgelaten.[3] Zij hanteert daarbij een uitleg van het begrip zondagsrust die naar het oordeel van de regering niet in de Zondagswet besloten ligt: de toestand die ontstaat als iedereen strenge verplichtingen met betrekking tot de viering van de zondag naleeft, waarbij in het openbaar nauwelijks menselijke activiteiten kunnen worden waargenomen. Ook spreekt zij over godsdienstige leefregels naar orthodox-protestantse interpretatie van de Bijbel, die in de vorm van verbodsbepalingen in de Zondagswet aan de hele bevolking zijn opgelegd.[4]

Het opleggen van godsdienstige leefregels vormde in het verre verleden (1815) weliswaar de achtergrond van de Zondagswet, maar dit is al geruime tijd niet meer het geval.[5] De huidige Zondagswet is erop gericht om op een vaste dag in de week een moment van rust en ruimte voor ontspanning te waarborgen, ook voor diegenen voor wie daaraan geen religieuze motieven ten grondslag liggen.[6] De invulling door de initiatiefneemster van het begrip «zondagsrust» verhoudt zich dan ook niet met hetgeen de Zondagswet regelt. De initiatiefneemster is evenwel van oordeel dat gemeenten geen regels zouden mogen stellen ter bescherming van de «zondagsrust», dat zij als godsdienstig begrip beschouwt, maar uitsluitend ter bevordering van de «openbare rust». Haar wetsvoorstel bevat daarom een ruim geformuleerd verbod voor gemeentebesturen om beperkingen te stellen aan bepaalde gedragingen, openbare vermakelijkheden en samenkomsten «op de grond dat zij plaatsvinden op een godsdienstige rustdag of feestdag».

De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband of het wetsvoorstel van de regering ruimte laat om op andere dagen dan zondagen wel beletselen op te werpen voor de openbare godsdienstoefening en voor de zondagsrust. Voor zover deze leden net als de initiatiefneemster doelen op ruimte om beletselen op te werpen ter bescherming van rust- of feestdagen die buiten het bereik van de Zondagswet vallen, geldt dat die ruimte nu al bestaat: de Zondagswet staat niet in de weg aan plaatselijke verordeningen tot regeling van punten waarin de Zondagswet zelf niet voorziet (zie artikel 7, eerste lid, Zondagswet en hierna in § 4.1). De regering ziet geen aanleiding voor een striktere begrenzing van de

[3] Kamerstukken II 2015/16, 34 464, nr. 3, blz. 3.
[4] Kamerstukken II 2016/17, 34 464, nr. 6, blz. 6, 11–13 en 17.
[5] Zie Kamerstukken II 1950/51, 2176, nr. 3, blz. 1, waarin de regering expliciet afstand nam van de doelstelling «verzekering van de plichtmatige viering van de dag des Heren en andere dagen» in de Zondagswet van 1815.
[6] Kamerstukken II 2015/16, 34 529, nr. 4, blz. 4.

autonome bevoegdheden van gemeenten, nu de huidige praktijk niet de vrees rechtvaardigt dat gemeenten allerlei regels (zullen gaan) stellen ter bescherming van rust- of feestdagen die buiten het bereik van de Zondagswet vallen.

Gelet op het voorgaande deel ik niet de mening, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat het bestaan van beide wetsvoorstellen niet door de inhoud gerechtvaardigd zou worden. Het voorstel van de regering gaat in lijn met de motie-Schouw/Taverne uit van vertrouwen in het oordeel van gemeenten, terwijl de initiatiefneemster met een beroep op de scheiding tussen kerk en staat juist een vergaande beperking van de autonome verordenende bevoegdheid van gemeenten beoogt. Vanwege dit fundamentele verschil acht ik het niet zinvol om met de initiatiefneemster in overleg te treden om tot één voorstel te komen, zo antwoord ik dezelfde leden.

Om bovengenoemde redenen verdient het voorstel van de regering de voorkeur boven het initiatiefvoorstel, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie.

Het is juist, zoals de leden van de fracties van de SP en D66 in herinnering roepen, dat de regering aanvankelijk de conclusie gerechtvaardigd achtte dat aan intrekking van de Zondagswet geen prioriteit moet worden toegekend. Zoals ik in mijn brief van 26 oktober 2015[7] heb uiteengezet, baseerde de regering dit standpunt mede op het onderzoek naar de werking van de Zondagswet in de praktijk, waaruit blijkt dat er bij de uitvoering van de wet geen problemen zijn gesignaleerd.[8] Tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 10 maart 2016 bleek echter dat een kamermeerderheid onverminderd hechtte aan uitvoering van de motie-Schouw/Taverne. Gehoord de ongewijzigde wens van de Kamer heb ik, alles afwegende, toegezegd om alsnog een wetsvoorstel tot intrekking van de Zondagswet voortvarend in procedure te brengen.

Het voorgaande vormt eveneens het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom de regering na het aanhangig maken van het initiatiefvoorstel (op 28 april 2016) een regeringsvoorstel heeft ingediend (op 2 september 2016). De initiatiefneemster kon haar voorstel eerder bij de Kamer aanhangig maken doordat initiatiefwetsvoorstellen – anders dan regeringsvoorstellen – aanhangig worden gemaakt vóór de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State en omdat de initiatiefneemster haar voorstel niet in consultatie heeft gegeven. Het initiatiefvoorstel dateert echter van na mijn toezegging tijdens het algemeen overleg van 10 maart 2016 om een regeringsvoorstel in procedure te brengen. Die toezegging kon op instemming rekenen van de meeste bij het overleg aanwezige leden, waaronder het lid Koşer Kaya.[9] Na openbaarmaking van de consultatieversie van het regeringsvoorstel heeft zij een eigen voorstel aanhangig gemaakt, omdat zij zich niet kon vinden in de motivering van het regeringsvoorstel.[10]

Het initiatiefvoorstel is voor de regering geen aanleiding geweest om af te zien van indiening van het regeringsvoorstel. Afzien van indiening had geen recht gedaan aan mijn toezegging aan de Kamer om met een wetsvoorstel te komen ter uitvoering van de motie Schouw/Taverne; zoals

---

[7] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.
[8] Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet, Necker van Naem, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10 (verder: Onderzoek feitelijke werking Zondagswet).
[9] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 65, blz. 11.
[10] Kamerstukken II 2015/16, 34 464, nr. 3, blz. 2.

hiervoor is uiteengezet neemt initiatiefneemster juist afstand van de overwegingen in de motie Schouw/Taverne. Ook zou dit geen recht hebben gedaan aan de betrokkenheid van burgers en (kerkelijke) organisaties die tijdens de consultatiefase in de gelegenheid zijn gesteld te reageren op het regeringsvoorstel. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de VNG, het CIO en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) positief staan tegenover het regeringsvoorstel. Nu de initiatiefneemster haar voorstel niet in consultatie heeft gegeven ontbreekt een oordeel daarover van deze organisaties.

De leden van de SP-fractie vragen welke problemen het afschaffen van de Zondagswet precies gaat oplossen en of de regering de belangen van mensen die hechten aan een rustdag, al dan niet religieus geïnspireerd, heeft meegenomen in het besluit. De regering beoogt met dit wetsvoorstel geen grote knelpunten in de praktijk weg te nemen, nu daarvan in het onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet niet is gebleken. Wel toont dit onderzoek aan dat de behoefte aan regulering van de zondagsrust op lokaal niveau sterk verschilt. Zo blijkt dat in een aanzienlijk deel van de gemeenten de Zondagswet niet wordt toegepast of slechts ontheffingen van de wet worden verleend, terwijl in andere gemeenten wel van de bevoegdheden in de Zondagswet gebruik wordt gemaakt. Mede om deze reden acht de regering het, in het licht van het uitgangspunt «decentraal, tenzij», wenselijk om het aan gemeenten over te laten om te beoordelen welke regels ter bescherming van de zondagsrust zij gegeven de lokale omstandigheden aangewezen achten.

2.1. Inhoud van de Zondagswet

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de indruk kan wegnemen dat het doel van de intrekking van de Zondagswet is om beletselen voor de viering van de zondag op te werpen, alsmede welke gevolgen de regering met het wetsvoorstel in de praktijk beoogt te bewerkstelligen. Ik benadruk dat het ook na intrekking van de Zondagswet eenieder vrij staat, binnen de grenzen van het recht, de zondag als rustdag aan te merken en daar al dan niet een religieuze invulling aan te geven. Het wetsvoorstel beoogt daar geen afbreuk aan te doen, maar bewerkstelligt alleen dat het oordeel over de wijze waarop regelend en besturend moet worden opgetreden ter bescherming van de zondagsrust voortaan aan gemeenten is en niet meer aan het rijk.

Dit is tevens het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie waarop de regering de opvatting baseert dat het wettelijk kader van de Zondagswet niet langer nodig is. De regering geeft geen oordeel over de vraag of inzet van de instrumenten van de Zondagswet nog langer gewenst is, maar laat het aan gemeenten om dergelijke instrumenten desgewenst in de algemene plaatselijke verordening op te nemen.

In antwoord op de vraag van dezelfde leden of het altijd de taak van het gemeentebestuur is om vanuit grondwettelijke en Europeesrechtelijke kaders en de gedecentraliseerde bevoegdheden invulling te geven aan de bedoelde bescherming, merk ik op dat de omvang van de gemeentelijke taken en bevoegdheden mede afhangt van de vraag of de wetgever een nationale regeling heeft getroffen. Zo zijn ter voorkoming van opzettelijke verstoring van samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging verboden opgenomen in de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht. Handhaving van deze verboden is aan de politie en het openbaar ministerie.

2.2. Regulering op decentraal niveau

De leden van de fracties van het CDA, de ChristenUnie en de SGP vragen naar een nadere onderbouwing van de keuze tot intrekking van de Zondagswet, dan wel de keuze om de regulering van de zondagsrust aan gemeenten over te laten. Zo vragen de leden van de CDA-fractie waaruit blijkt dat de Zondagswet onvoldoende ruimte laat voor lokaal maatwerk door gemeentebesturen. Welke differentiatie op lokaal niveau wil de regering mogelijk maken, die binnen het kader van de Zondagswet niet mogelijk is, zo vragen zij. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het feit dat niet alle gemeenten gebruik maken van de Zondagswet ook een argument voor behoud van de Zondagswet kan zijn, omdat er zich weinig situaties voordoen waarin ingrijpen op grond van de Zondagswet noodzakelijk is. Zij vragen waarom de regering desondanks meent dat de Zondagswet een «probleem» of «hinderpaal» vormt. De leden van de SGP-fractie is het niet duidelijk geworden dat de marges voor gemeenten op grond van de huidige wet te smal zijn. Zij vragen waarom het dan toch nodig is om deze wet te laten vervallen.

Na intrekking van de Zondagswet zal de gemeentelijke bevoegdheid tot regelgeving ruimer zijn dan nu het geval is, omdat de daarin neergelegde voorschriften vervallen. Enerzijds kunnen gemeentebesturen ervoor kiezen geen regels te stellen, als daaraan in de gemeente geen behoefte bestaat, of soepeler regels stellen dan de huidige Zondagswet nu voorschrijft. Anderzijds kunnen gemeenten ervoor kiezen dezelfde regels te stellen als nu in de Zondagwet staan of juist strengere regels stellen, als dat bijvoorbeeld wenselijk wordt geacht in verband met het (verder) tegengaan van (verkeers)lawaai op zondagen. Ten behoeve van het lokaal maatwerk kunnen gemeenten bijvoorbeeld de 200 meter-grens zoals opgenomen in artikel 3 Zondagswet anders leggen, of kiezen voor een verbod tot een ander tijdstip dan 13.00 uur.

Aan dit wetsvoorstel ligt niet de redenering ten grondslag dat de Zondagswet in de praktijk een «probleem» of «hinderpaal» zou zijn voor het bereiken van een balans bij het tegemoetkomen aan de verschillende wensen en belangen die op lokaal niveau spelen. Doorslaggevend is de overweging dat het in de huidige tijd niet langer een zaak van de wetgever is om landelijke regels te stellen, maar dat het aan gemeentebesturen kan worden overgelaten om naar lokale behoefte eigen regels te stellen. Ook kan lokaal blijken dat geen regelgeving nodig is omdat gemeentebesturen, maatschappelijke partijen en religieuze organisaties overleg voeren om rekening te houden met elkaars wensen en belangen.

De leden van de D66-fractie stellen een aantal vragen over de noodzaak tot en mogelijke reikwijdte van gemeentelijke regulering van de zondagsrust. Allereerst vragen deze leden naar de betekenis van het begrip «uitwendige beletselen voor de viering en de beleving van de zondag». Bij de totstandkoming van de huidige Zondagswet is benadrukt dat er in geen geval sprake van kan zijn dat burgers tot de viering van de zondag worden verplicht. De rol van de overheid kan slechts inhouden dat zij uitwendige beletselen wegneemt die mensen kunnen ervaren bij de invulling die zij aan de zondag willen geven, zoals vormen van geluidsoverlast. Het gaat derhalve om objectief waarneembare verschijnselen in de openbare ruimte.

Dezelfde leden vragen de regering om een uiteenzetting over de vraag in hoeverre het waarborgen of verzekeren van «de zondagsrust als godsdienstig begrip» heden ten dage een taak van de overheid hoort te zijn. Tevens vragen zij of de regering onderkent dat het begrip zondagsrust een godsdienstige inhoud heeft die veel verder strekt dan «openbare

rust» in de zin van de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast. In reactie op deze vragen benadruk ik allereerst dat de Zondagswet geen algemeen verbod bevat op het verstoren van de openbare rust op zondag, een begrip dat de regering in de memorie van toelichting kortheidshalve heeft aangeduid als «zondagsrust». De Zondagswet reguleert enkel specifiek aangeduide activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de openbare rust op zondag (en enkele feestdagen). Het begrip «openbare rust» in de Zondagswet heeft daarbij niet de godsdienstige betekenis die de aan het woord zijnde leden daaraan toekennen. Het begrip zondagsrust komt in de Zondagswet niet voor. De wetgever blijft daarmee ook verre van zondagsrust als godsdienstig begrip.

De regering onderkent dat het begrip zondagsrust voor groepen binnen de samenleving een godsdienstige betekenis kan hebben. Het is de regering daarbij bekend dat in de orthodox-protestantse geloofsovertuiging de wetten van de overheid overeen behoren te stemmen met Gods Woord en Wet, zoals de aan het woord zijnde leden vragen. De juridische betekenis van het begrip «openbare rust op zondag» is echter van een andere orde. Het feit dat bepaalde groepen binnen de samenleving een specifieke betekenis aan het begrip zondagsrust toekennen, betekent niet dat die specifieke betekenis van de zondagsrust in de Zondagswet besloten ligt, noch dat gemeenten na intrekking van de Zondagswet de ruimte zullen hebben om «de zondagsrust in godsdienstige zin door middel van verboden» aan hun inwoners op te leggen. Dat laatste is inderdaad geen taak van de overheid en derhalve ook geen uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel. Hiermee is ook de vraag beantwoord of het openbaar ministerie en de rechter voor de, in de woorden van deze leden, «theologische» vraag kunnen komen te staan wat onder een inbreuk op de zondagsrust moet worden verstaan.

In antwoord op de vraag van dezelfde leden of iemand met een orthodox-protestantse geloofsovertuiging zal kunnen leven met een gemeentelijke verordening die niet meer beoogt dan het wegnemen van uitwendige beletselen voor de beleving daarvan, verwacht de regering dat degenen met de genoemde geloofsovertuiging zeer wel het onderscheid kunnen maken tussen de godsdienstige voorschriften ten aanzien van de zondagsrust en de juridische normering van de openbare rust op zondagen. De regering ontleent dat vertrouwen mede aan de reactie van het CIO, waarin het CIO oordeelt dat onderhavig wetsvoorstel niet een principiële aanval is op de waarde van de zondag ten opzichte van andere dagen van de week, maar ruimte biedt aan lokale overheden om in de directe omgeving van geloofsgebouwen eigen maatwerk toe te passen.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie naar de uitspraak van de regering over de balans tussen de behoefte aan regulering van de zondagsrust en de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen. Zij vragen of de regering begrijpt dat meer duidelijkheid hierover van belang is om de mogelijke gevolgen van de voorgestelde decentralisatie te beoordelen en welke belangen voor de (gemeentelijke) overheid aanleiding zouden kunnen zijn om regelgevend op te treden. Het past de regering niet om in de toelichting bij een wetsvoorstel waardoor regelend en besturend optreden inzake de zondagsrust voortaan aan gemeenten wordt gelaten al te stellige uitspraken te doen over de grenzen van de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad. De raad bepaalt wat hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt (artikel 149 Gemeentewet) en is bevoegd daartoe regelend en besturend op te treden, zolang daarmee geen strijd ontstaat met hogere regelgeving. Gemeenten zullen de vrijheden van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding niet onnodig kunnen beperken (zie ook § 4.1).

2.3. Bescherming van sportbeoefening en ontspanning

De leden van de VVD-fractie vragen wat het betekent dat op nationaal niveau waarborgen behouden blijven voor de mogelijkheid om op zondag aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning te doen die geen openbare vermakelijkheid vormen. Deze leden vragen of het aan gemeenten is om te bepalen of een voetbalwedstrijd zoals Feyenoord – Ajax op zondagochtend om 11.00 uur mag worden gespeeld en welke ontheffingsmogelijkheden er zijn. Zij hebben dezelfde vragen als het gaat om bijvoorbeeld een religieuze bijeenkomst op een openbaar (festival-) terrein.

Het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet verbiedt gemeenten, in navolging van het huidige artikel 7 Zondagswet, om ter bescherming van de openbare rust op zondag beperkingen te stellen aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning die geen openbare vermakelijkheid vormen. Achtergrond is dat deze vormen van sportbeoefening en ontspanning voor velen samenvallen met de behoefte aan een wekelijkse rustdag, terwijl ze niet werkelijk hinder hoeven op te leveren voor de openbare rust. Dit wordt anders zodra de sportbeoefening of ontspanning voor anderen dan de deelnemers als een openbare vermakelijkheid wordt georganiseerd, of gepaard gaat met gerucht.[11] Om deze reden trekt de Zondagswet de grens bij openbare vermakelijkheden: die zijn op zondag voor 13.00 uur verboden, waarbij de raad het verbod kan uitbreiden tot na 13.00 uur (artikel 4, eerste en tweede lid, Zondagswet). De burgemeester is bevoegd ontheffing van het verbod te verlenen, waarbij de raad ter zake regels kan stellen (artikel 4, derde lid, Zondagswet). Openbare vermakelijkheden waarvan redelijkerwijze geen beletselen voor de zondagsrust zijn te duchten, zijn bij algemene maatregel van bestuur uitgesloten van het verbod (zie artikel 4, vierde lid, Zondagswet en het daarop gebaseerde besluit). Deze zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 146, derde lid, Gemeentewet.

Het begrip «openbare vermakelijkheid» heeft in de wetsgeschiedenis aanleiding gegeven tot uitgebreide beraadslagingen, waarbij werd geconcludeerd dat het zijn «eigen omlijning» zou moeten vinden, enerzijds door de beperkingen in de genoemde algemene maatregel van bestuur en anderzijds door de jurisprudentie».[12] In ieder geval valt te denken aan kermissen, festivals en professioneel georganiseerde voetbalwedstrijden.[13] Om een wedstrijd als Feyenoord – Ajax op zondag om 12.30 te laten aanvangen, is dan ook een ontheffing nodig. Bij een religieuze bijeenkomst op een openbaar (festival-)terrein zal het van de aard en omvang van de bijeenkomst afhangen of sprake is van een openbare vermakelijkheid. Na intrekking van de Zondagswet is het aan gemeenten om te bepalen of een ontheffing nodig is voor het houden van openbare vermakelijkheden op zondag voor 13.00 uur.

Deze leden vragen voorts hoe er wordt omgegaan met evenementen die op zaterdagavond beginnen en pas na middernacht, dus op zondag, eindigen.

---

[11] Kamerstukken II 1950/51, 2176, nr. 3, blz. 1–2.

[12] Onderzoek naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet, Vrije Universiteit, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10 (verder: Onderzoek juridische aspecten Zondagswet), blz. 13–14. Het begrip komt ook voor in artikel 174 Gemeentewet, dat de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. In dit verband is enige jurisprudentie tot stand gekomen, zij het dat daarbij niet altijd onderscheid wordt gemaakt tussen openbare samenkomsten en vermakelijkheden.

[13] T&C GPW, commentaar op art. 174 Gemw, aantekening 2.

De Zondagswet verbiedt het om op «zondag voor 13 uur» openbare vermakelijkheden te houden, daartoe gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen (artikel 4, eerste lid), alsmede om optochten of bijeenkomsten op openbare plaatsen te houden, daartoe gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen (artikel 5, eerste lid). Met «zondag voor 13 uur» wordt gedoeld op zondag van 0.00 tot 13.00 uur. Deze verboden hebben ook betrekking op evenementen die op zaterdag beginnen en slechts ten dele op zondag plaatsvinden.[14] Voor dergelijke evenementen kan bij het verlenen van een evenementenvergunning tevens (al dan niet standaard) ontheffing van de Zondagswet worden verleend.[15] Na intrekking van de Zondagswet zal het aan gemeenten zijn om te bepalen of zij evenementen in de nacht van zaterdag op zondag aan een verbod ter bescherming van de zondagsrust willen onderwerpen.

Het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet biedt een voldoende waarborg voor de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning die geen openbare vermakelijkheid zijn, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Indien nodig kunnen burgers beslissingen van het gemeentebestuur die zij in strijd met het artikel achten ter toetsing aan de rechter voorleggen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het vertrouwen van de regering in gemeentebesturen zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet.[16] De leden van de SGP-fractie menen dat de vrijheid van gemeenten onnodig wordt ingeperkt en vragen zich af waar deze houding richting gemeenten uit voortkomt.[17] Laatstgenoemde leden vragen waarom het stellen van regels rond de zondagsrust niet volledig aan de autonome bevoegdheid van de gemeentebesturen wordt overgelaten. In dit verband vragen de leden van deze beide fracties ook waarom de regering alleen van verworvenheden spreekt als het gaat om de norm vastgelegd in artikel 7 Zondagswet, en niet als het gaat om de zondagsrust of het belang van een ongestoorde kerkgang.[18]

De regering heeft niet willen zeggen dat zij het belang van de zondagsrust of het belang van een ongestoorde kerkgang geen verworvenheid acht. Wel kan verschillend worden gedacht over de wijze waarop deze belangen het best gediend kunnen worden. Daarom stelt de regering voor de regulering ervan aan gemeenten over te laten. De regering is echter onverminderd van oordeel dat sportbeoefening en ontspanning een essentieel onderdeel vormen van de persoonlijke vrijheid van het individu, waaraan op zondag geen beletselen in de weg mogen worden gelegd die er op andere dagen van de week niet zijn.[19] Dit wordt zoals gezegd anders waar sportbeoefening en ontspanning het karakter krijgen van een openbare vermakelijkheid; daar kunnen gemeenten ter bescherming van de zondagsrust wel beperkingen aan stellen. Overigens staat artikel 7 Zondagswet er, evenals het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet, niet aan in de weg dat gemeenten op grond van andere motieven regels stellen over sportbeoefening en ontspanning.

De leden van de D66-fractie vragen naar de uitspraak van de regering dat het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet ertoe strekt te voorkomen dat wordt getreden in de bijzondere belangen van ingezetenen. Deze leden

---

[14] Vgl. Rechtbank Noord-Nederland 11 augustus 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:3926, r.o. 5.1–5.3.
[15] Vgl. Onderzoek feitelijke werking Zondagswet, blz. 10–11.
[16] In § 2.2 van het verslag.
[17] In § 2.2 van het verslag.
[18] Zie voor de vraag van de leden van de SGP-fractie § 3 van het verslag.
[19] Vgl. Kamerstukken II 1950/51, 2 176, nr. 3 en Kamerstukken II 1971/72, 11 678, nr. 2.

vragen of zij hieruit mogen concluderen dat het reguleren van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning de gemeentelijke autonomie te buiten zou gaan. De regering doelde met de term «bijzondere belangen van ingezetenen» in dit verband niet op de zogenoemde ondergrens van de autonome verordenende bevoegdheid. Deze ondergrens houdt in dat verordeningen die gemeentebesturen in autonomie maken (op eigen initiatief en zonder wettelijke opdracht daartoe) op enigerlei wijze het gemeentelijk belang moeten dienen en niet slechts op individuele belangen betrekking mogen hebben.[20] Met regulering van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning kan wel degelijk een gemeentelijk belang gemoeid zijn. Als dat anders was geweest, zou het verbod van artikel 7 Zondagswet overbodig zijn. De regering bedoelde met de aangehaalde uitspraak dat zij het gelet op de belangen van individuele inwoners van gemeenten wenselijk acht de bestaande wettelijke bescherming van sportbeoefening en ontspanning te behouden.

Verder vragen deze leden of ook activiteiten als tuinieren, doe-het-zelven en op straat spelen van kinderen onder «andere vormen van ontspanning» vallen. Lichte verstoringen, waaronder rumoer afkomstig van timmerende of grasmaaiende buren, worden geacht buiten het bereik van de Zondagswet te vallen.[21] Het ligt niet in de rede dat dit soort lichte verstoringen in strijd zijn met het openbaar (gemeentelijk) belang (zie ook § 4.1). Dit betekent dat gemeenten aan dit soort lichte verstoringen na intrekking van de Zondagswet geen beperkingen kunnen stellen, net zomin als zij dat op dit moment kunnen.

3. Verhouding tot de vrijheid van godsdienst

De leden van de D66-fractie vragen of andere grondrechten dan de vrijheid van godsdienst beperkingen opleggen aan de bevoegdheid van gemeentebesturen om regels te stellen ter verzekering van «de zondagsrust (in godsdienstige zin)» en wat die beperkingen zouden kunnen inhouden. Een voorbeeld biedt het in artikel 9 Grondwet gewaarborgde recht van vergadering en betoging. Denkbaar is dat gemeenten met het oog op de zondagsrust regels willen stellen over betogingen op zondag die geluidsoverlast met zich meebrengen. Anders dan de aan het woord zijnde leden gaat de regering er daarbij niet van uit dat een dergelijke wens per definitie een godsdienstige achtergrond heeft. Gelet op artikel 9 Grondwet en de uitwerking die de wetgever daaraan heeft gegeven in de Wet openbare manifestaties (Wom) is de ruimte voor gemeentelijke regulering van een betoging zeer beperkt. Zie daarover verder § 4.1.

De regering bevestigt aan de leden van de ChristenUnie-fractie[22] dat zij met dit wetsvoorstel niet beoogt ten opzichte van de bestaande situatie een nieuwe balans aan te brengen in de uitwerking van de vrijheid van godsdienst. Wel kunnen de keuzes van gemeenten op punten tot een andere uitwerking leiden, nu hun ruimte om regels over de zondagsrust te stellen op grond van dit wetsvoorstel groter wordt. Vanzelfsprekend dienen gemeenten zich daarbij binnen de grondrechtelijke en wettelijke grenzen te begeven.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe op grond van het wetsvoorstel is gegarandeerd dat gemeenten geen inbreuk maken op de vrijheid van godsdienst, alsmede of de wet geen waarborgen moet bevatten om dit

---

[20] Kamerstukken II 2015/16, 34 529, nr. 3, blz. 6, en Onderzoek juridische aspecten Zondagswet, blz. 18.
[21] Onderzoek juridische aspecten Zondagswet, blz. 35.
[22] In § 1 van het verslag.

ook daadwerkelijk te garanderen. De vrijheid van godsdienst wordt in de eerste plaats gewaarborgd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De wetgever heeft deze waarborgen op een aantal punten uitgewerkt in concretere (formeel)wettelijke waarborgen, zoals de artikelen 145 en 146 Wetboek van Strafrecht (Sr), die bescherming bieden tegen opzettelijke verstoring van de eredienst. Artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM verplichten echter niet tot het bestaan van formeelwettelijke bepalingen zoals nu zijn opgenomen in de Zondagswet. Uit het eerdergenoemde onderzoek naar de juridische aspecten van de Zondagswet blijkt immers dat de genoemde artikelen zich niet verzetten tegen intrekking van de Zondagswet. Indien de Zondagswet wordt ingetrokken zullen gemeentebesturen bij de uitoefening van hun bevoegdheden ter regulering van de zondagsrust rekening moeten houden met eventueel uit artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen. Vooralsnog is echter niet te verwachten dat deze verplichtingen van omvangrijke aard zullen zijn, mede gelet op het feit dat bescherming tegen verstoringen van de eredienst ook geboden wordt door de artikelen 145 en 146 Sr, aldus de onderzoekers.[23]

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

4.1. Gevolgen voor bevoegdheden gemeentebestuur

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de artikelen van de Zondagswet in de praktijk worden toegepast en wat de gevolgen zijn van het vervallen van deze artikelen.[24] In het eerdergenoemde onderzoek naar de werking van de Zondagswet in de praktijk is in kaart gebracht hoe gemeenten de bepalingen van de wet in de periode 2011–2014 hebben toegepast. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen bepalingen die een verbod inhouden (artikelen 2, tweede lid, 5, eerste lid, en 6), bepalingen die de bevoegdheid geven tot het verlenen van een ontheffing voor enkele van de verboden (artikelen 3, derde lid, en 4, derde lid) en bepalingen die gemeenteraden de bevoegdheid geven om in de algemene plaatselijke verordening aanvullende regels te stellen (artikel 4, tweede en derde lid).

Uit het onderzoek blijkt dat in 45% van de gemeenten in het geheel geen gebruik is gemaakt van de bepalingen van de Zondagswet. Dit betekent dat de verbodsbepalingen niet zijn gehandhaafd, geen aanvullende maatregelen zijn genomen, geen ontheffingen zijn verleend en geen aanvullende regels zijn gesteld. In 36% van de gemeenten zijn alleen ontheffingen verleend. 42% van de gemeenten maakte gebruik van ontheffingen en aanvullende bevoegdheden. Bij 2% van de gemeenten werden alleen verbodsbepalingen ingezet. Bij de overige 11% ging het om combinaties van verbodsbepalingen en maatregelen met ontheffingen of aanvullende maatregelen.

Wat betreft de verboden geldt dat jaarlijks gemiddeld 7 gemeenten gebruik maakten van de mogelijkheid om maatregelen te nemen tegen verkeersgerucht nabij kerken (artikel 2, tweede lid) en dit gemiddeld 6,5 keer deden. In gemiddeld 2 gemeenten werd handhavend opgetreden tegen opkomsten of bijeenkomsten voor 13.00 uur (artikel 5, eerste lid), hetgeen gemiddeld 1,2 keer gebeurde. In gemiddeld 2 gemeenten werd, gemiddeld 1,2 keer, verstoring van de rust door arbeid in bedrijf en beroep geconstateerd (artikel 6). Wat betreft de ontheffingsbevoegdheden geldt dat jaarlijks gemiddeld in 63 gemeenten ontheffing werd verleend

[23] Onderzoek juridische aspecten Zondagswet, blz. 29–37.
[24] In § 2.1 van het verslag.

van het verbod zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken (artikel 3, derde lid) en in 69 gemeenten ontheffing van het verbod om voor 13.00 uur openbare vermakelijkheden te houden (artikel 4, derde lid). Dat gebeurde in die gemeenten gemiddeld 13,4 respectievelijk 11,1 keer.[25]

De gevolgen van het vervallen van de genoemde artikelen zijn afhankelijk van de vraag of en zo ja welke regels over de zondagsrust gemeenten na intrekking van de Zondagswet zelf vaststellen. Zij zijn daarbij gebonden aan de in § 4.1 van de memorie van toelichting uiteengezette grenzen van de verordenende bevoegdheid. Wat betreft de grenzen die besloten liggen in hogere regelgeving zijn naast de grondrechten onder meer de Wet openbare manifestaties en de Wegenverkeerswet 1994 relevant. Uit het onderzoek naar de juridische aspecten van de Zondagswet blijkt dat niet altijd duidelijk is waar de grenzen van deze hogere regelgeving precies liggen.[26] Dat geldt overigens nu ook al, omdat gemeenten ook nu met deze grenzen rekening moeten houden. Bij regeling van hetzelfde onderwerp is niet altijd duidelijk of de wettelijke regeling uitputtend bedoeld is en evenmin of een eventuele lagere regeling een hogere doorkruist. Wel trekken de onderzoekers ten aanzien van een aantal terreinen (voorzichtig) conclusies. Zij concluderen dat in ieder geval verdergaande regels zullen kunnen worden gesteld in verband met het tegengaan van (verkeers)lawaai en het verbieden van openbare vermakelijkheden. Daarentegen verwachten zij dat de ruimte om arbeid op zondag te verbieden vanwege de Arbeidstijdenwet niet verandert (zie ook § 4.3). De ruimte van gemeentebesturen om optochten en bijeenkomsten te verbieden zal volgens de onderzoekers vanwege de Wet openbare manifestaties niet noemenswaardig veranderen.[27]

Meer specifiek stellen de leden van de ChristenUnie-fractie de vraag hoe hindering van de godsdienstoefening na intrekking van de Zondagswet kan worden tegengegaan. Daarbij verzoeken zij de regering in te gaan op de verhouding tot de strafbaarheid van (opzettelijk veroorzaakte) verstoring van godsdienstige bijeenkomsten uit het Wetboek van Strafrecht. De leden van de SGP-fractie stellen gerelateerde vragen.[28] Zij willen weten of de regering de opvatting deelt dat de strafrechtelijke bepalingen rond de verstoring van kerkdiensten veel minder ver strekken dan de Zondagswet en hoe dan toch de ongestoorde kerkgang gewaarborgd wordt.

Gemeenten kunnen na intrekking van de Zondagswet in beginsel dezelfde voorschriften stellen als nu zijn vervat in de Zondagswet. Dit geldt ook voor het verbod en de bevoegdheden van artikel 2 Zondagswet om voor de godsdienstoefeningen hinderlijk gerucht tegen te gaan. Voor gerucht dat wordt veroorzaakt door samenkomsten die vallen binnen het bereik van de in artikel 6 Grondwet gegarandeerde godsdienstvrijheid en de in artikel 9 Grondwet vastgelegde vrijheid van vergadering en betoging, geldt dat de gemeentelijke bevoegdheden ter zake zijn geregeld in de Wet openbare manifestaties (Wom), die de uitwerking vormt van de genoemde grondwetsartikelen. De Wom draagt de gemeenteraad op bij verordening te regelen wanneer voorafgaande kennisgeving is vereist voor de bedoelde samenkomsten, vergaderingen en betogingen (artikelen 3 en 4 Wom). De burgemeester is bevoegd naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften of beperkingen te stellen of een verbod te geven (artikel 5 Wom). Die voorschriften en beperkingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de te volgen route, locatie, duur, mee te voeren geluidsver-

[25] Onderzoek feitelijke werking, blz. 10.
[26] Onderzoek juridische aspecten Zondagswet, blz. 19.
[27] Onderzoek juridische aspecten Zondagswet, blz. 28 en 29.
[28] In § 3 van het verslag.

sterking en andere mee te voeren materialen of voertuigen. Met dergelijke voorschriften kan ook, in het belang van het verkeer of ter voorkoming van wanordelijkheden, worden voorkomen dat geluids- of verkeersoverlast beletselen opwerpt voor het houden van kerkdiensten. Ook kan de burgemeester onder omstandigheden tijdens de samenkomst, vergadering of betoging aanwijzingen geven (artikel 6 Wom) of deze beëindigen (artikel 7 Wom). De uitoefening van de genoemde bevoegdheden moet ten dienste staan aan de belangen genoemd in het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Grondwet: voorkoming van wanordelijkheden, belang van het verkeer en bescherming van de gezondheid (artikel 2 Wom). Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt in het onderzoek naar de juridische aspecten van de Zondagswet geconcludeerd dat de ruimte om optochten en bijeenkomsten te verbieden niet noemenswaardig verandert als de Zondagswet wordt ingetrokken.

Zoals hiervoor is geschetst, kunnen gemeenten het (al dan niet opzettelijk) verstoren van de rust rondom godsdienstige bijeenkomsten tegengaan via (autonome) bepalingen in hun algemene plaatselijke verordeningen of, in geval van verstoring die het gevolg is van samenkomsten die vallen binnen het bereik van artikel 6 of 9 Grondwet, op basis van de mogelijkheden van de Wom. Daarnaast vindt het opzettelijk verstoren van de rust rondom godsdienstige bijeenkomsten bescherming in de artikelen 145 en 146 Wetboek van Strafrecht (Sr). Artikel 145 Sr verbiedt het door geweld of bedreiging met geweld verhinderen van hetzij een geoorloofde openbare samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, hetzij een geoorloofde godsdienstige of levensbeschouwelijke plechtigheid of lijkplechtigheid. Artikel 146 Sr verbiedt het opzettelijk storen van dergelijke bijeenkomsten door het verwekken van wanorde of het maken van gedruis. Deze strafbepalingen blijven ongewijzigd.

Op lokaal niveau dient te worden afgewogen of regelend en besturend moet worden opgetreden om bij wijze van preventie het onopzettelijk storen van erediensten tegen te gaan. Evenals de VNG en het CIO vertrouwt de regering erop dat gemeenten hun bevoegdheid zullen gebruiken om waar nodig passende maatregelen te nemen.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of door het intrekken van de Zondagswet betogingen, manifestaties of festivals bij een kerk tijdens een kerkdienst mogelijk worden.[29] Daarbij vragen zij wat in de huidige situatie en na intrekking van de Zondagswet het geldende recht is omtrent een betoging, een manifestatie en een festival en welke maatregelen de gemeentebesturen mogen nemen. Zoals hiervoor uiteen is gezet, zijn de gemeentelijke bevoegdheden met betrekking tot samenkomsten die vallen onder het bereik van de artikelen 6 en 9 Grondwet geregeld in de Wom. Voor zover het gaat om openbare samenkomsten en vermakelijkheden die niet onder het bereik van de Wom vallen, geldt dat de voorschriften die nu zijn opgenomen in de Zondagswet na intrekking door gemeenten kunnen worden gesteld.

De leden van de D66-fractie vragen of in het kader van het verzekeren van de zondagsrust ook andere vrijheidsbeperkende regels denkbaar zijn dan met betrekking tot sport, ontspanning en cultuur, die eveneens zouden treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Ook vragen deze leden naar het oordeel van de regering over regels die verboden of beperkingen inhouden van activiteiten als het plegen van onderhoud aan de woning, tuinieren, wassen van auto's en op straat laten spelen van kinderen, ook los van de vraag of deze activiteiten als vormen van ontspanning gezien moeten worden. Zouden daarop betrekking hebbende

[29] In § 2.1 van het verslag.

regels treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen, zo vragen zij, of kan een gemeentebestuur met een beroep op de gemeentelijke autonomie tot het reguleren daarvan overgaan? Dezelfde leden vragen naar de betekenis van de term «uitstralingseffect» in de memorie van toelichting.[30] Zij vragen waaraan daarbij moet worden gedacht als het gaat om het verzekeren van de zondagsrust en of activiteiten zoals tuinieren een voor het verzekeren van de zondagsrust relevant «uitstralingseffect» zouden kunnen hebben.

Zoals in § 2.2 is overwogen, past het de regering niet om in een wetsvoorstel waardoor regelend en besturend optreden inzake de zondagsrust voortaan aan gemeenten wordt gelaten al te stellige uitspraken te doen over de grenzen van de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad. In § 4.1 van de memorie van toelichting is het algemene staatsrechtelijke kader geschetst. Wat betreft de term «uitstralingseffect» verwijs ik naar vaste jurisprudentie over de gemeentelijke huishouding waaruit blijkt dat een gedraging die als zodanig niet van openbare orde is maar daar wel een effect op heeft, niet louter het belang van ingezetenen raakt en dus in beginsel wel onder het bereik van de verordenende bevoegdheid valt.[31] Herhaald zij dat rumoer afkomstig van timmerende of grasmaaiende buren reeds nu wordt geacht buiten het bereik van de Zondagswet te vallen (zie § 2.3). Dat zal gelet op de aard van de andere door de leden van de D66-fractie genoemde activiteiten voor die activiteiten niet anders zijn.

Tot slot vragen deze leden of het gezien het ontbreken van jurisprudentie en omwille van de rechtszekerheid niet de voorkeur verdient om in artikel 146 Gemeentewet duidelijker vast te leggen waar de grenzen van de gemeentelijke bevoegdheid liggen. De grenzen van de autonome verordenende bevoegdheid zijn uiteengezet in § 4.1 van de memorie van toelichting. Naar het oordeel van de regering is het ontbreken van jurisprudentie eerder een indicatie dat de rechtspraktijk geen grote problemen ervaart met het huidige artikel 7 Zondagswet, waarop het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet gebaseerd is. Uit het onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet blijkt evenmin dat (de formulering van) het artikel in de praktijk aanleiding geeft tot problemen. Het antwoord op deze vraag luidt dan ook ontkennend.

4.2. Gevolgen voor regelgeving gebaseerd op de Zondagswet

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen in het derde lid van het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet bepalingen op te nemen over het begrip openbare vermakelijkheid. Zoals in § 2.3 van deze nota is toegelicht, beoogt de regering met dit wetsvoorstel geen wijziging aan te brengen in de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning die geen openbare vermakelijkheid vormen. De bepalingen in het voorgestelde derde lid zijn ontleend aan de algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de Zondagswet.[32] Het gaat daarbij om een opsomming van samenkomsten die niet beschouwd kunnen worden als «openbare vermakelijkheid» in de zin van de Zondagswet, zoals voorgeschreven door artikel 4, vierde lid, Zondagswet. Om te voorkomen dat deze bestaande verduidelijking van het begrip «openbare

[30] Kamerstukken II 2015/16, 34 529, nr. 3, blz. 6.
[31] HR 8 april 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC0292, NJ 1980/330 en ABRvS 28 juni 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3729, AB 1994/422.
[32] Besluit ex artikel 4, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, der Zondagswet, Stb. 1953, 526, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 1989, 188.

vermakelijkheid» komt te vervallen, is deze overgenomen in het voorgestelde artikel 146, derde lid, Gemeentewet.[33]

Voorts vragen deze leden waarom de regering geen regeling voor overgangsrecht geeft. Na intrekking van de Zondagswet is het aan gemeenten om zich te beraden over de vraag of en zo ja welke voorschrift-
en ter bescherming van de zondagsrust in de lokale omstandigheden aangewezen zijn. Het kan daarbij gaan om het stellen van voorschriften die nu in de Zondagswet besloten liggen, maar ook om aanpassing van bestaande voorschriften in aanvulling op de Zondagswet. Zo heeft een aantal gemeenten geregeld dat de training voorafgaand aan een motorcrosswedstrijd, als deze voor publiek toegankelijk is, kan worden aangemerkt als openbare vermakelijkheid als bedoeld in artikel 4 van de Zondagswet.[34] Het is aan gemeenten om zorg te dragen voor overgangsvoorzieningen voor gemeentelijke besluiten, zoals ontheffingen gebaseerd op de Zondagswet, omdat de inhoud van die overgangsvoorzieningen afhankelijk is van (eventuele) voorschriften over de zondagsrust die gemeenten na intrekking van de Zondagswet opnemen in hun algemene plaatselijke verordening. De regering zal gemeenten daartoe een toereikende invoeringstermijn bieden.

4.3. Relatie tot de Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet

De leden van verschillende fracties stellen vragen over de consequenties van het wetsvoorstel voor het verrichten van arbeid en de openstelling van winkels op zondag. Graag adresseer ik deze punten in onderlinge samenhang, om duidelijk te maken dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor deze onderwerpen nu geen wijziging wordt aangebracht in de daarvoor geldende wettelijke regelingen.

Arbeidstijdenwet

De Arbeidstijdenwet stelt regels over arbeids- en rusttijden, vanuit het oogpunt van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met arbeid en ter bevordering van de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken en andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid. In de huidige regeling is flexibiliteit een belangrijk uitgangspunt. Dat heeft ook betekenis voor het verrichten van arbeid op zondag, zoals geregeld in artikel 5:6 Arbeidstijdenwet. In het eerste lid is het uitgangspunt opgenomen dat de voorgeschreven wekelijkse rustdag in beginsel altijd de zondag omvat.[35] Het tweede lid maakt daarop uitzonderingen mogelijk. Werken op zondag is toegestaan als dat uit de aard van de arbeid voortvloeit (denk aan brandweer, politie, zorg en dergelijke) en dit is opgenomen in het arbeidscontract. Als bedrijfsomstandigheden nopen tot werken op zondag, is – naast overeenstemming met de medezeggenschapsraad of personeelsvertegenwoordiging – individuele toestemming van de werknemer nodig. Het niet verlenen van toestemming kan voor de werkgever geen grond zijn om de arbeidsovereenkomst op te zeggen (artikel 7:690, negende lid, Burgerlijk Wetboek).[36] Op grond van artikel 5:6, derde lid, Arbeidstijdenwet moet een werknemer bovendien in beginsel ten minste dertien vrije zondagen hebben in elke periode van 52 aaneengesloten weken. Onderhavig wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging.

---

[33] Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 529, nr. 4, blz. 4–5.
[34] Onderzoek feitelijke werking Zondagswet, blz. 13.
[35] Kamerstukken II 1993/94, 23 646, nr. 3, blz. 50–51.
[36] Zie ook Onderzoek juridische aspecten Zondagswet, blz. 24–26.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, deelt de regering de opvatting dat ook de vrijheid om op zondag niet te werken bescherming verdient, zo antwoord ik aan de leden van de CDA-fractie.[37] In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie op welke wijze de regering er blijvend voor zorgt dat overheidspersoneel zoveel mogelijk gelegenheid heeft de werkzaamheden op de zondag te laten rusten,[38] benadruk ik dat het hiervoor beschreven uitgangspunt van de Arbeidstijdenwet dat op zondag niet wordt gewerkt ook voor overheidspersoneel geldt.

De leden van de D66-fractie vragen of de Arbeidstijdenwet het onderwerp van het werken op zondag uitputtend heeft geregeld, alsmede of de Arbeidstijdenwet eraan in de weg staat dat gemeenten het op zondag werken van zelfstandige ondernemers reguleren.[39] Ook vragen deze leden of artikel 6 Zondagswet in een gemeentelijke verordening terug zou kunnen komen. De conclusie van het eerdergenoemde onderzoek naar de juridische aspecten van de Zondagswet luidt dat de Arbeidstijdenwet de verhouding tussen arbeid en rust uitputtend regelt. Een gemeentelijk verbod op arbeid ter bescherming van de openbare rust in de gemeente lijkt de onderzoekers onmogelijk, ook indien daar een ander motief aan ten grondslag ligt dan aan de Arbeidstijdenwet: zij grijpt dermate diep in het regiem van de Arbeidstijdenwet in, dat hiermee een ontoelaatbare doorkruising van die wet ontstaat. Ook overwegen de onderzoekers dat een algemeen verbod op arbeid mogelijkerwijs een probleem oplevert ten aanzien van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals vervat in de artikelen 10 Grondwet en 8 EVRM en tevens als strijdig met artikel 149 Gemeentewet zou kunnen worden bestempeld, omdat het eerder in individuele belangen dan in het algemeen belang treedt.[40]

Winkeltijdenwet

De Winkeltijdenwet regelt de tijden waarop goederen bedrijfsmatig aan particulieren te koop mogen worden aangeboden of worden verkocht. Ook deze wet erkent het bijzondere karakter van de zondag door als uitgangspunt te nemen dat het verboden is op zondag een winkel voor het publiek geopend te hebben of in de uitoefening van een bedrijf anders dan in een winkel, goederen te koop aan te bieden of te verkopen aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren (artikel 2).De Winkeltijdenwet geeft gemeentebesturen de bevoegdheid van deze verboden vrijstelling of ontheffing te verlenen, al dan niet onder beperkingen of voorschriften (artikel 3). Deze regeling is enkele jaren geleden ingevoerd vanuit dat gedachte dat, gelet op de verschillen op lokaal niveau, gemeentebesturen beter in staat zijn een afweging te maken tussen de belangen die op lokaal niveau spelen ten aanzien van de zondag.[41]

Op verzoek van de leden van de VVD-fractie[42] bevestig ik dat de mogelijkheden die de Winkeltijdenwet biedt om op zondag te winkelen niet gewijzigd worden door intrekking van de Zondagswet.

De leden van de CDA-fractie onderkennen dat dit wetsvoorstel geen wijziging bevat van de arbeidstijden of de openstelling van winkels op zondag, maar vragen niettemin naar de uitvoering van de onlangs aangenomen motie-Van der Staaij c.s.[43] over het tegengaan van het

[37] In antwoord op de vraag in § 2.1 van het verslag.
[38] In § 5 van het verslag.
[39] In § 4.1 van het verslag.
[40] Onderzoek juridische aspecten Zondagswet, blz. 26 en blz. 29.
[41] Kamerstukken II 2009/10, 32 412, nr. 3, blz. 1–2.
[42] In § 5 van het verslag.
[43] Kamerstukken II 2016/17, 34 550, nr. 21.

verplicht openstellen van winkels op zondag. Zoals de Minister van Economische Zaken de Kamer heeft laten weten, wordt deze motie betrokken bij de evaluatie van de Winkeltijdenwet, die naar verwachting aan het eind van dit jaar gereed zal zijn.[44]

5. Advies en consultatie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar een verklaring voor het feit dat er veel gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om in consultatie te reageren op het wetsvoorstel.

Naar de mening van de regering blijkt uit de hoge respons (circa 8.300 respondenten) dat sprake is van een grote betrokkenheid bij dit onderwerp, in veruit de meeste gevallen tot uitdrukking komend in bezwaren tegen de verwachte gevolgen van intrekking van Zondagswet. Uit veel reacties blijkt echter dat het wetsvoorstel bij de respondent een beeld oproept dat niet strookt met de betekenis van de Zondagswet en het wezen van het wetsvoorstel, zoals het beeld dat de zondag niet meer als rustdag zou mogen worden aangemerkt of dat erediensten na intrekking van de Zondagswet eenvoudiger straffeloos verstoord zouden kunnen worden. De intrekking van de Zondagswet strekt er echter geenszins toe strekt burgers, bedrijven, (maatschappelijke) organisaties of kerkgenootschappen de mogelijkheid te ontnemen om de zondag als rustdag aan te merken en daar, al dan niet gebaseerd op een religieuze overtuiging, invulling aan te geven. Ook blijft het geven van overlast bij of het opzettelijk storen van kerkdiensten ook na intrekking van de Zondagwet strafbaar.

Het belang van de huidige Zondagswet is niet gelegen in het bevorderen van de zondagsrust, laat staan het verplichten daartoe, maar in het waar nodig wegnemen van uitwendige beletselen die daaraan in de weg kunnen staan. Dit wetsvoorstel betreft slechts een wijziging in de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden, met als gevolg dat het niet meer aan het rijk maar aan gemeenten is om, afhankelijk van de lokale behoeften en omstandigheden, regelend en besturend op te treden ter bescherming van de zondagsrust. Het CIO beoordeelt het wetsvoorstel in dat licht en meent dat het ruimte aan lokale overheden biedt om in de directe omgeving van geloofsgebouwen eigen maatwerk toe te passen. Het CIO vertrouwt op de sociale verbondenheid van de verschillende groepen in de samenleving om ook daadwerkelijk rekening met elkaars vieringen ter houden, dan wel op de inzet van de lokale overheid om passende maatregelen te nemen als dit respect onvoldoende aanwezig blijkt te zijn. Ook de VNG en het NGB wijzen in hun reacties op het belang van lokaal maatwerk en constateren dat het wetsvoorstel daar ruimte voor biedt.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar een reactie op de argumenten voor het behouden van de Zondagswet die in de consultatie naar voren zijn gebracht.

De behoefte aan en het belang van een vast (collectief) moment van rust op zondag onderkent de regering. Het realiseren daarvan staat of valt echter niet met het (voort)bestaan van de Zondagswet. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft de Zondagswet tot doel het wegnemen van beletselen die aan viering van de zondag en een aantal christelijke feestdagen in de weg kunnen staan, en de verzekering van de openbare rust op die dagen. De Zondagswet heeft niet tot doel om het vieren van de zondagsrust te *bevorderen*. De ontheffingsmogelijkheden

[44] Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 158.

die in de Zondagswet vervat zijn, en de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt, geven daar ook blijk van. Het onderhavige wetsvoorstel maakt dan ook geen inbreuk op de mogelijkheid een dergelijke vast (collectief) moment van rust te realiseren. Benadrukt zij daarnaast dat het wetsvoorstel evenmin beoogt het moeilijker te maken de zondag als rustdag aan te merken. Er vindt alleen een verschuiving van de beoordeling van de noodzaak om regelend en besturend op te treden in het kader van de zondagsrust plaats, te weten van het rijk naar gemeenten.

Voorts vragen deze leden naar het betoog dat de Zondagswet een goed evenwicht vindt tussen de diverse wensen en belangen in de Nederlandse samenleving en de vrees dat met dit wetsvoorstel concurrentie tussen gemeenten dreigt. Zoals ook in het nader rapport is aangegeven, ligt aan dit wetsvoorstel niet de redenering ten grondslag dat de Zondagswet in de praktijk niet aan haar doelstellingen voldoet. Thans is er een algemene regeling, waarvan op lokaal niveau, afhankelijk van de behoefte aan regulering van de zondagsrust, kan worden afgeweken. Voor zover die algemene regeling een balans tussen de diverse wensen en belangen ten aanzien van de zondagsrust beoogt te bewerkstelligen, moet bedacht worden dat deze afweging op lokaal niveau nader kan worden gemaakt, en ook daadwerkelijk wordt gemaakt.

De regering deelt evenmin de vrees dat door de intrekking van de Zondagswet concurrentie tussen gemeenten dreigt. De vraag of de Zondagswet kan worden ingetrokken staat los van de discussies over de Winkeltijdenwet en andere wettelijke regelingen die voor deze zorgen over concurrentie tussen gemeenten van belang zijn (zie § 4.3).

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet de voorkeur heeft om uitdrukkelijk te blijven stellen dat het karakter van de zondag als dag van gemeenschappelijke rust volledig gehandhaafd moet blijven, mede vanwege het verband dat velen zien tussen dit wetsvoorstel en de arbeidstijden en winkeltijden op zondag. De regering begrijpt de op dit punt bestaande zorgen, maar herhaalt dat zij met dit wetsvoorstel geen afbreuk wil doen aan de betekenis die de Zondagswet voor velen in de samenleving heeft. Wel meent de regering dat de beoordeling van de gewenste mate van rust en de wijze waarop die rust het best gewaarborgd kan worden, beter op lokaal niveau kan plaatsvinden. In reactie op de zorgen over de arbeidstijden en winkeltijden op zondag wijs ik er nogmaals op dat dit wetsvoorstel daar los van staat (zie ook § 4.3).

Artikelsgewijze toelichting

De leden van de VVD-fractie vragen naar het begrip «sportbeoefening en andere vormen van ontspanning». Ligt het niet meer voor de hand om te beginnen met de algemene vorm van ontspanning en daarna de verbijzondering aan te geven, zo vragen zij. Zoals in § 2.3 is toegelicht, beoogt de regering met dit wetsvoorstel geen wijziging aan te brengen in de bestaande bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning die geen openbare vermakelijkheid vormen. Uit het onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet blijkt niet dat de formulering «sportbeoefening en andere vormen van ontspanning» in de praktijk tot problemen leidt. De regering heeft dan ook geen aanleiding gezien de formulering aan te passen. Dit geldt eveneens voor de omschrijving van bijeenkomsten die «de geestelijke, zedelijke of culturele verheffing of ontwikkeling van het publiek» ten doel hebben, waarnaar de leden van de D66-fractie vragen.

Voorts krijgen de leden van de VVD-fractie graag een nadere specificatie van de begrippen «openbare vermakelijkheid» en «besloten ruimte». Voor het eerstgenoemde begrip verwijs ik naar mijn antwoorden aan het begin van § 2.3. Het begrip «besloten ruimte» in het voorgestelde artikel 146, derde lid, Gemeentewet is ontleend aan de algemene maatregel van bestuur op grond van de Zondagswet, die van een aantal bijeenkomsten expliciet bepaalt dat zij niet kunnen worden beschouwd als openbare vermakelijkheid in de zin van de Zondagswet.[45] Met het begrip wordt bedoeld dat de bijeenkomsten plaatsvinden in een gebouw of een andere plaats met een besloten karakter, zoals een door muren omgeven tuin.[46]

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

---

[45] Besluit ex artikel 4, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, der Zondagswet, Stb. 1953, 526, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 1989, 188.
[46] Vgl. Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 16.